

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**AS TEORIAS INSTITUCIONALISTAS DE CHANG E EVANS
APLICADAS AO PLANO DE METAS DE JUSCELINO
KUBITSCHEK**

HENRIQUE VELOSO MARTINS
Matrícula: 108018692

ORIENTADOR: Prof. Carlos Pinkusfeld

DEZEMBRO 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**AS TEORIAS INSTITUCIONALISTAS DE CHANG E EVANS
APLICADAS AO PLANO DE METAS DE JUSCELINO
KUBITSCHKE**

HENRIQUE VELOSO MARTINS

Matrícula: 108018692

ORIENTADOR: Prof. Carlos Pinkusfeld

DEZEMBRO 2014

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

AGRADECIMENTOS

À família e amigos pelo apoio incondicional durante todos esses anos, apesar das grandes dificuldades. Aos professores Carlos Pinkusfeld e Eduardo Bastian pelo suporte e compreensão ao longo de todo processo de orientação.

RESUMO

No presente trabalho descreve-se e analisa-se a experiência observada no Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, no período compreendido entre 1956 e 1960, utilizando as teorias de Estado Desenvolvimentista de Ha-Joon Chang e Peter Evans. O primeiro capítulo expõe as teorias desenvolvimentistas dos autores, no que diz respeito aos papéis que o Estado exerce no desenvolvimento econômico. O segundo capítulo faz um resumo histórico do Plano de Metas e cenário econômico do período. No terceiro capítulo realiza-se a análise do plano de acordo com as teorias dos autores estudados, enquadrando as generalizações teóricas nas evidências históricas observadas.

Palavras-chave: *Plano de Metas, Estado Desenvolvimentista, Institucionalismo, Ha-Joon Chang, Peter Evans.*

ABSTRACT

The present study describes and analyzes the experience observed in the Target Plan, part of Juscelino Kubitschek's government, in the period between 1956 and 1960, using the theories of Developmental State of Ha-Joon Chang and Peter Evans. The first chapter sets out the developmental theories of the authors, with regard the roles that the State plays in economic development. The second chapter is a historical summary of the Target Plan and the economic scenario of the period. The third chapter reviews the plan in accordance with the theories of the study authors, framing the theoretical generalizations in the observed historical evidence.

Keywords: *Target Plan; Developmental State; Institutionalism; Ha-Joon Chang, Peter Evans.*

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE

Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES

Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - CEPAL

Superintendência de Moeda e Crédito - SUMOC

Comissão Mista Brasil-Estados Unidos - CMBEU

Economia Política Institucionalista - EPI

Tecnologia da Informação - TI

Foreign Direct Investment - FDI

Intellectual Property Rights - IPR

Divisão Internacional do Trabalho - DIT.

Plano de Estabilização Monetária - PEM

Export-Import Bank - Eximbank

Fundo Monetário Internacional - FMI

Índice Geral de Preços - IGP

TABELAS

Tabela 1: Balanço de pagamentos, 1956-1961 (US\$ milhões).....	36
Tabela 2: Plano de Metas: Previsão e Resultados.....	38
Tabela 3: Economia Brasileira: Síntese de Indicadores Macroeconômicos.....	39

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – AS TEORIAS DESENVOLVIMENTISTAS DE CHANG E EVANS	12
I.1 Ha-Joon Chang	12
I.1.1 Os quatro papéis do Estado	15
I.1.1.1 Coordenação para mudança	15
I.1.1.2 Provedor de visão de longo prazo	16
I.1.1.3 Construir instituições	17
I.1.1.4 Gerenciador de conflitos	18
I.2 Peter Evans	19
I.2.1 O conceito de Desenvolvimento	21
I.2.2 Abordagem Institucional Comparativa (AIC) e a concepção de Estado	22
I.2.3 Burocracia Weberiana	23
I.2.4. Estado Predador, Estado Desenvolvimentista e Estado Intermediário	25
I.2.4.1 Estado Predador	25
I.2.4.2 Estados Desenvolvimentistas	26
I.2.4.3 Estados Intermediários	27
I.2.5 Formas de Intervenção do Estado: Custódio, Demiurgo, Parteiro e Pastoreio	28
I.2.5.1 Custódio	28
I.2.5.2 Demiurgo	29
I.2.5.3 Parteiro	29
I.2.5.4 Pastoreio	30
CAPÍTULO II – O PLANO DE METAS DE JK	32
CAPÍTULO III – ANÁLISE DO PLANO DE METAS À LUZ DAS TEORIAS DESENVOLVIMENTISTAS	42
III.1 Identificando os conceitos teóricos de Ha-Joon Chang no Plano de Metas	42
III.2 Identificando os conceitos teóricos de Peter Evans no Plano de Metas	45
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	55

INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento tem registrado um crescimento da visão do *mainstream* econômico, o qual assume ideologias condenando qualquer intervenção pública que afete o funcionamento do “livre mercado”, limitando o papel estatal seja ao de Estado Mínimo, variações de Estado de Bem Estar Social ou outras formas de corrigir “falhas de mercado”. Todavia, também, nos últimos anos – especialmente após as crises econômicas do novo milênio –, tem crescido a crítica a tais posições com um crescente resgate de linhas alternativas de pensamento econômico, com o destaque para a linha de Economia Institucionalista.

Tal escola de pensamento – que possui suas raízes nas teorias de Thorstein Veblen, no início do século XX – tem como ponto central o estudo do papel das instituições na economia, considerando o caráter histórico e evolucionário das sociedades no comportamento econômico. Entre os autores que atualmente se destacam nessa linha de pensamento, Ha-Joon Chang e Peter Evans oferecem grandes contribuições teóricas e empíricas, particularmente focadas no papel do Estado no desenvolvimento econômico e na transformação industrial, com análise de fatores que explicariam as diferentes rotas de desenvolvimento observadas entre os países.

No Brasil, ainda há uma relativa carência na literatura que explora tal linha de pensamento. Evidencia-se uma falta de obras traduzidas, estudos e debates sobre o tema no cenário nacional, o que de certa forma contrasta com o passado brasileiro, dotado de significativos exemplos de projetos de planejamento econômico por parte do Estado.

Este trabalho tem como objetivo geral resgatar através de uma resenha a contribuição destes dois autores e em seguida aplicar os modelos daí inferidos ao estudo específico do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek – um dos mais significativos períodos da história do desenvolvimento nacional – analisando se o mesmo se enquadra nos conceitos teóricos que Chang e Evans afirmam sobre os papéis que o Estado exerce no desenvolvimento econômico.

Cabe observar que este trabalho não possui pretensão de julgar o grau de eficiência do Plano de Metas em si, avaliando as medidas e ações tomadas comparativamente com alternativas teóricas e outros possíveis resultados. O objetivo principal é observar se o plano pode ser caracterizado como um “Estado

Desenvolvimentista” de acordo com as teorias dos autores (que serão apresentadas no primeiro capítulo deste estudo), procurando identificar os conceitos apresentados na formulação e execução do plano. Com isso, procura-se sedimentar suas generalizações teóricas em uma análise de evidências históricas específicas.

Nesse sentido, ambos os autores se aprofundam no estudo do potencial que o Estado possui em promover a capacidade empresarial e de facilitar a criação de novas forças produtivas. A utilização desse potencial empreendedor do Estado, ponderadas as devidas estruturas internas, contexto internacional, as dotações produtivas locais e as relações Estado-sociedade, seria capaz de possibilitar significativas transformações industriais.

A escolha do Plano de Metas em si busca, especificamente, explorar um exemplo nacional para avaliar a aderência que as teorias possuem com um caso histórico local, ao mesmo tempo em que promove um debate sobre o pensamento econômico institucionalista no país.

Assim esta monografia está organizada da seguinte forma. O primeiro capítulo faz uma apresentação dos autores estudados e expõe suas teorias desenvolvimentistas, no que diz respeito aos papéis que o Estado exerce no desenvolvimento econômico. O segundo capítulo faz um breve resumo histórico do Plano de Metas e do cenário econômico do período. No terceiro capítulo realiza-se a análise do plano de acordo com as teorias dos autores estudados, enquadrando os objetivos o Plano, e seus resultados industriais, com os conceitos teóricos de Estado Desenvolvimentista. Em seguida apresenta-se uma breve conclusão, expondo os resultados e levantando pontos que poderiam ser explorados em outros estudos da natureza semelhante.

CAPÍTULO I – AS TEORIAS DESENVOLVIMENTISTAS DE CHANG E EVANS

Os determinantes deste estudo envolvem conceitos de Economia sob o olhar dos autores Ha-Joon Chang e Peter B. Evans, suas origens, teorias e visões. Por serem ambos estudiosos institucionalistas no papel do Estado no desenvolvimento, suas teorias apresentam grande complementaridade. Desta forma, se faz necessário pontuar os personagens na História e suas contribuições.

I.1 Ha-Joon Chang

Nascido na Coreia do Sul em 1963, especialista em Economia do Desenvolvimento, é um dos mais conceituados economistas institucionalistas no mundo contemporâneo. Formou-se pela *Seoul National University* e depois mudou-se para Inglaterra, obtendo mestrado e doutorado na *Cambridge University*. Dentre as influências que moldaram sua visão teórica estão John Kenneth Galbraith, John Maynard Keynes, Karl Marx, Friedrich List, Joseph Schumpeter, Nicolas Kaldor e Albert Hirschman.

Sua contribuição para a questão do papel do Estado na economia se divide em duas linhas de pensamento. A primeira faz uma análise histórica da atuação do Estado no desenvolvimento econômico a partir de inúmeras pesquisas e registros históricos. Chang argumenta que os países atualmente desenvolvidos se utilizaram de políticas públicas “dirigistas” quando ainda estavam em estágios iniciais de desenvolvimento, o que seria oposto ao que é defendido pelo *mainstream* econômico. Dentre seus extensos exemplos históricos incluem-se EUA e Inglaterra, supostas referências em economias de “livre-mercado”. Como revela Chang:

In the debate on industrial policy, there has been a lot of ideologically-motivated (or ideologically-blinded) misrepresentation of real-life cases...[like] the persistent myth that most of today's rich countries, especially Britain and the US, became rich through free-market and free-trade policies. Fortunately, it is increasingly accepted that virtually all of today's rich countries used protectionism, subsidies, regulation of FDI deliberately lax IPR laws, and many other measures of industrial policy in their earlier stages of development.¹

¹CHANG, Ha-Joon. *Industrial Policies in the 21st Century: Summarizing the Conference and Looking Beyond*. Industrial Policies in the 21st Century: A Dialogue between Latin America and the World - An International Conference celebrating BNDES 60th Anniversary. p.18. Disponível em:

Sua segunda linha – a ser estudada neste trabalho – possui caráter mais teórico, onde argumenta sobre sua visão do sistema econômico moderno e o papel que o Estado possui no funcionamento e desenvolvimento do mesmo. Crítico da teoria neoliberal ortodoxa, Chang construiu uma teoria que faz a junção da economia política com a tradição institucionalista, na qual o planejamento centralizado e o mercado se combinavam em uma média de interesses. Ele chamou o conceito de "Economia Política Institucionalista" (EPI). Este conceito inclui diversos fatores sociais e políticos e as evoluções da prática econômica. Como descrito por Dantas:

Entre esses pontos de contato, podem ser citados os seguintes: a EPI assume uma posição crítica em relação ao instrumental econômico neoclássico; a EPI visualiza o Estado não como um "antro de corruptos" (visões à direita do espectro político, como a Teoria da Escolha Pública e a Teoria do Rent-Seeking) ou como um mero "gabinete da burguesia" (visões à esquerda do espectro político, ancorados na lógica popularizada pelo Manifesto Comunista), mas sim como uma entidade complexa e multiorientada; a EPI entende que negar a relação entre economia e política é um esforço inútil ou mal-intencionado, devendo essa relação ser reconhecida e aprimorada em favor do bem comum.²

Essa teoria busca compreender como ocorrem transformações substanciais em tecnologias, relações de produção e instituições nos países, o que genericamente é denominado de mudanças estruturais. Para explicar os diferentes casos de desenvolvimento ao longo do tempo, Chang argumenta que as teorias baseadas no neoliberalismo e no Estado de bem-estar social falham fundamentalmente em explicar as diferentes rotas de desenvolvimento e na importância do papel do Estado nas economias de mercado.

O autor acredita que o mercado é apenas uma dentre as inúmeras instituições que compõem uma economia moderna, apesar de sua singular importância. Ao longo de sua argumentação, Chang sugere que existem alternativas superiores ao *laissez-faire* anglo-saxônico como forma de organização de uma economia de mercado, como por exemplo – por ele denominados – “Estados de Política Industrial” (Japão, Coreia

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/BNDES60Internacional_summing_up.pdf>. Acesso em: 23 dez 2013.

² DANTAS, Fagner Cordeiro. *Economia Política Institucionalista: a contribuição de Ha-Joon Chang para a administração política*. IV Encontro de Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. Disponível em: <<http://www.uesb.br/eventos/encontroadministracaopolitica/artigos/EAP034.pdf>>. Acesso em: 10 nov 2013.

do Sul, Taiwan, França) e o “Corporativismo Social” de países escandinavos (Suécia, Noruega, Finlândia).³

Chang afirma que a intervenção do Estado na economia através de suas políticas industriais vai muito além do papel de corrigir distorções e falhas do mercado. Para ele, é fundamentalmente necessário o papel do Estado Desenvolvimentista para a mudança das estruturas produtivas de um país, principalmente nos setores classificados como estratégicos.

Ele reconhece que o capitalismo se desenvolve por meio de investimentos de longo prazo e de inovações tecnológicas que transformam a estrutura produtiva, e não meramente pela expansão das estruturas existentes. E é justamente nessa mudança na estrutura produtiva que o papel do Estado é fundamental, fazendo desenvolver setores onde as "forças de mercado/mecanismo de preços" sozinhos dificilmente investiriam de forma coordenada. Haveria dificuldade em fazer com que inúmeros agentes independentes, mas cujos ativos e investimentos dependem de decisões dos demais agentes, se comportassem de forma coordenada como um todo.

O autor parte do princípio no qual a economia moderna possui elevados custos de transação, sendo repleta de ativos específicos de difícil realocação e forte desvalorização no caso de não se mostrarem rentáveis. Tanto ativos físicos (máquinas, equipamentos, laboratórios), como ativos humanos (profissionais especializados com vários anos de estudo), em caso de obsolescência, sofreriam significativas desvalorizações. Infraestruturas de grande porte, como ferrovias, redes de distribuição elétrica, encanamentos, tubulações e outras instalações, correm o risco de tornarem-se sucata caso seu investimento inicial seja mal sucedido. Se apenas coordenada pelo mercado e mecanismo de preço, uma economia repleta de ativos específicos pode inclusive ser fonte de desperdício de recursos econômicos. Como argumenta Ronaldo Fiani:

Isto porque o mecanismo de preços, como enfatiza Ha- Joon Chang (1996), realiza uma coordenação *ex post* das atividades econômicas; ou seja, coordena as atividades econômicas somente depois das decisões de investimento já terem se concretizado. Apenas depois da fábrica construída e inaugurada, quando o seu produto for vendido no mercado, é que o empresário irá descobrir se o investimento será remunerado adequadamente.⁴

³CHANG, Ha-Joon. *Globalization, Economic Development and the role of the state*. Zed Books, 2003. p. 46-47.

⁴FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 215.

Numa economia em constante transformação, repleta de incerteza e complexidade, somada à racionalidade limitada dos indivíduos, elevados custos de transação e ativos específicos, surge a necessidade de algum mecanismo que oriente os agentes a coordenarem seus investimentos de forma a evitar desperdícios e reduzir a incerteza.

Entretanto, o mais importante seria que esse arranjo institucional permitisse uma coordenação *ex ante* dos investimentos, antes mesmo que as decisões de gasto e utilização de recursos fossem feitas⁵. Como o mercado e o mecanismo de preços não é capaz de gerar essa coordenação de inúmeros agentes independentes, caberia ao Estado tal função de prover essa coordenação *ex ante*, desde que focado no desenvolvimento de longo prazo.

I.1.1 *Os quatro papéis do Estado*

Entre as funções que o Estado possui em uma economia moderna de larga escala, Chang propõe quatro papéis fundamentais que o Estado deve exercer em ordem de facilitar as mudanças estruturais necessárias para o desenvolvimento econômico. São eles: coordenação para mudança, provedor de visão de longo prazo, construir instituições e gerenciar conflitos. Os três primeiros papéis estão relacionados com o aspecto empreendedor-organizacional do Estado, sendo o quarto papel a necessidade do Estado em gerenciar os inevitáveis conflitos inerentes ao processo de desenvolvimento.

I.1.1.1 Coordenação para mudança

Em uma economia moderna, onde os fatores de produção são interdependentes no uso, mas sua propriedade dividida entre diversos donos independentes, gerar mudanças estruturais significativas requer coordenação entre os componentes da economia, pois nada garante que escolhas individuais somadas sem qualquer coordenação vão gerar uma posição melhor para todos no futuro. Mesmo quando uma empresa possui visão bem definida de um investimento futuro a ser perseguido, não ter

⁵ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 216.

garantia que investimentos complementares serão feitos pelos outros agentes envolvidos pode inviabilizar tal empreitada. De acordo com Fiani:

Portanto, de acordo com Ha-Joon Chang, em uma economia com elevado grau de interdependência entre seus componentes e propriedade dispersa entre inúmeros agentes privados, qualquer mudança mais ampla deve esbarrar quer na incapacidade dos agentes de perceber as relações sistêmicas mais amplas de suas decisões, quer na insegurança com relação a uma resposta adequada – em termos de produção e de investimento – dos demais agentes.⁶

Com isso, poderia o Estado – como agente central – exercer esse papel de coordenação visando a uma mudança estrutural determinada⁷. Tal coordenação reduz significativamente os custos de transação e incertezas envolvidas no processo de desenvolvimento.

I.1.1.2 Provedor de visão de longo prazo

Por mais que o termo “desenvolvimento econômico” seja tacitamente algo almejado por todos, não é claro qual tipo de desenvolvimento é o melhor para cada situação. Além disso, os inúmeros e autônomos agentes de um mercado não tomam suas decisões visando ao desenvolvimento de um país como um todo. As mudanças estruturais necessárias ao desenvolvimento econômico necessitam mais do que a simples escolha dos agentes dentre as opções existentes, mas principalmente a própria formulação de uma visão de longo prazo, dando aos agentes do mercado um guia para orientarem seus esforços e investimentos⁸.

Para Chang, além de coordenar os agentes para alcançar determinado objetivo de desenvolvimento, caberia ao Estado inclusive gerar esse próprio objetivo sobre o qual a economia deve focar seus recursos no longo prazo. Com essa visão, além de reduzir os custos de obter e processar informações sistêmicas sobre o direcionamento futuro do mercado, evita-se que ocorram investimentos contraditórios em setores que futuramente possam se tornar obsoletos e gerar desperdício de recursos econômicos. Tal visão, que deve ser focada em um desenvolvimento de longo prazo, possui

⁶ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 220.

⁷ CHANG, Ha-Joon. *The Economic Theory of the Developmental State*. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The Developmental State*. University Press, 1999. p. 193.

⁸ CHANG, Ha-Joon. *Globalization, Economic Development and the role of the state*. Zed Books, 2003. p. 53.

características de empreendedorismo – no sentido de que injeta algo de novo na economia – e não apenas segue os sinais que os preços do mercado indicam.

Como toda visão empreendedora, tal aposta estratégica possui o risco de se provar errada no futuro, seja por formulação ou execução. Porém, tal possibilidade não deve impedir que o Estado realize tal função. Como afirma o próprio Chang sobre a possibilidade de fracasso:

This not mean, however, that the state should not perform such function, because any entrepreneurial vision, be it private or public, runs the danger of proving wrong. In fact, in a world where is no such danger, entrepreneurship would have been redundant in the first place for if there is perfect foresight, no one can introduce an element of ‘surprise’ into the world, which is the essence of entrepreneurship.⁹

I.1.1.3 Construir instituições

Com as mudanças estruturais inerentes ao processo de desenvolvimento econômico, novas relações de interdependência entre os fatores de produção irão surgir. Para que a visão e a coordenação geradas pelo Estado possam se concretizar, se faz necessário que sejam criadas instituições que atendam essa nova realidade. As estruturas, leis, direitos de propriedade e instituições existentes podem não ser compatíveis com as inéditas relações de produção, e cabe ao Estado criar uma realidade institucional capaz de atender o novo cenário de desenvolvimento. Em relação à visão de Chang sobre o papel do Estado como criador de instituições, Dantas faz a seguinte afirmação:

Aqui o autor procede a uma afirmação importante que nos conduzirá ao próximo e importante tópico da relação entre despolitização da economia e ameaças à democracia. Trata-se da condição do Estado como meta-instituição, ou seja, uma instituição que gera outras instituições. Chang é explícito nesse sentido ao afirmar que ‘we need to look at the role of the state as an institution builder’ (CHANG, 2003, p. 55).¹⁰

E como o próprio Chang revela:

⁹CHANG, Ha-Joon. *The Economic Theory of the Developmental State*. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The Developmental State*. University Press, 1999.p. 194.

¹⁰ DANTAS, Fagner Cordeiro. *Economia Política Institucionalista: a contribuição de Ha-Joon Chang para a administração política*. IV Encontro de Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. Disponível em:

<<http://www.uesb.br/eventos/encontroadministracaopolitica/artigos/EAP034.pdf>>. Acesso em: 10 nov 2013.

If the 'entrepreneurial vision held by the state is to be realized, the state, as the ultimate guarantor of property (and other) rights, has to provide necessary institutions to make it reality. In fact, the success of private entrepreneurship itself also critically depends on the construction of new institutional vehicles for the realization of its vision. This is an other important function of the developmental state.¹¹

I.1.1.4 Gerenciador de conflitos

O processo de desenvolvimento econômico envolve grandes mudanças nos fatores de produção, com transferência de recursos de atividades existentes para os novos setores em ascensão. Num ambiente teórico-abstrato onde há perfeita mobilidade de fatores de produção, isso não seria um problema, pois os agentes poderiam livremente realocar seus ativos (físicos ou humanos) para setores cujo retorno financeiro seria apenas marginalmente inferior (supondo entre outras coisas competição perfeita). Porém, na realidade tal mobilidade é muito mais limitada do que propõe a ortodoxia econômica. Como explica Chang:

When the mobility of certain physical and human assets is limited, their owners will face the prospect of 'obsolescence, unemployment and income differentials', if they accept the market outcome. For this reason, those who have invested in particular physical capital, skills, contractual relationships and even political patronage are likely to resist changes thereby provoking counteractions from other groups. This makes the developmental process potentially very conflictual.¹²

Tais características de imobilidade e desvalorização, inerentes ao desenvolvimento econômico, são fontes de conflito entre os agentes envolvidos – afetados tanto positiva quanto negativamente – nas mudanças estruturais. Aqueles que foram negativamente afetados dificilmente aceitarão a desvalorização significativa de seus ativos (sejam capital ou salário) sem tomar uma medida político-social (greves, protestos, petições e outras formas de pressões políticas).

Para Chang, a questão que surge então não é se o Estado deve ou não se envolver em tais conflitos, pois como agente maior responsável pelo bem comum e pela defesa dos direitos de propriedade (dentre outros direitos), é inerente ao papel primário do Estado gerenciar tais conflitos. A forma de lidar com tais conflitos da melhor maneira possível – reduzindo o dano sofrido pelos agentes afetados pelo

¹¹CHANG, Ha-Joon. *The Economic Theory of the Developmental State*. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The Developmental State*. University Press, 1999.p. 195.

¹²CHANG, Ha-Joon. *The Economic Theory of the Developmental State*. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The Developmental State*. University Press, 1999.p. 196.

desenvolvimento sem afetar o desenvolvimento em si – vai variar para cada sociedade e cada período histórico específico.

Esse papel de gestor de conflitos na visão de Chang é destacado pelo professor português João Estêvão:

Ha-Joon Chang fala do Estado como gestor de conflitos, o que introduz uma dimensão política na análise. Como ‘a mudança estrutural envolve a ‘destruição criativa’ das rotinas produtivas e instituições existentes’ (Chang, 2003a: 63), ela pode conduzir à degradação das posições relativas ou absolutas de alguns grupos e à melhoria das posições de outros, criando uma situação de tensão, com resistências e pressões dos diferentes grupos. O Estado pode gerir os conflitos de várias formas, muitas vezes optando por caminhos que poderão ser mais políticos do que económicos, o que conduz à politização do funcionamento da economia. Mas, mais importante do que essa politização é a provisão pelo Estado de um adequado sistema de gestão de conflitos, indispensável para sustentar o dinamismo da economia.¹³

As formas de gerenciar tais conflitos podem assumir diversas maneiras, como leis de falência, seguro-desemprego, injeção de dinheiro público em empresas estratégicas em falência, entre outros. Muitas dessas formas podem ser classificadas como "socialização de riscos", porém Chang elucida que essa característica vai além de cuidar dos aspectos humanos e sociais, mas também reduz incertezas, melhorando as formas de governança empresarial e reduzindo a aversão ao risco dos agentes.

Como o próprio autor revela, "moreover, our insurance function of the state can improve the productivity of the economy in the medium to long run by encouraging risk taking in general...and investments in specific assets"¹⁴. Dessa forma, conforme argumenta Fiani, "promover o desenvolvimento exige reduzir os conflitos que ele provoca"¹⁵.

I.2 Peter Evans

Sociólogo, nascido nos Estados Unidos em 1944 e doutor em Ciência Política pela Universidade de *Harvard*, Peter Evans é chefe do Departamento de Sociologia da Universidade da Califórnia, em Berkeley. Entre suas influências encontram-se Max

¹³ ESTÊVÃO, João. *Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: o papel do Estado*. In: Working Papers, nº 8. Instituto Superior de Economia e Gestão, 2004. p. 20. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/WP_DE_CESA2004.pdf>. Acesso em: 17 nov 2013.

¹⁴ CHANG, Ha-Joon. *The Economic Theory of the Developmental State*. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The Developmental State*. University Press, 1999. p. 60.

¹⁵ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 217.

Weber, Alexander Gerschenkron, Albert O. Hirschman e Karl Polanyi. Especializou-se em análises comparativas de políticas econômicas de industrialização, particularmente focado em países em desenvolvimento.

Entre as diversas universidades que já lecionou, inclui-se a Universidade de Brasília, em 1974, na época em que estudava modelos de desenvolvimento na articulação entre o Estado, o capital privado nacional e o capital estrangeiro no surgimento da indústria petroquímica nacional, conceito que chamou de “desenvolvimento dependente”.¹⁶

Apesar de não ser economista por formação, o trabalho de Peter Evans é geralmente associado à visão de economia institucionalista pela sua contribuição de como a participação no Estado em arranjos institucionais pode promover o desenvolvimento. Todavia, Evans não procura criar teorias generalistas e abrangentes do papel do Estado no desenvolvimento, nem discutir toda a importância do ambiente institucional no funcionamento do sistema econômico¹⁷.

Evans procurou investigar e analisar casos históricos onde o Estado influenciou ativamente o processo de desenvolvimento industrial, especialmente em indústrias de tecnologia de ponta. O autor parte de casos concretos de políticas industriais – tanto casos bem sucedidos como mal sucedidos – e da comparação entre desempenho econômico, políticas e ambientes institucionais específicos de cada país. Em particular, Evans estudou os processos de desenvolvimento da indústria de Tecnologia da Informação (TI). Citando o autor:

Embora as tecnologias de informação sejam um setor fascinante por si só, o objetivo deste foco setorial é permitir uma pesquisa concreta sobre conceitos gerais. O objetivo deste projeto não é teorizar sobre o setor de TI, mas aprofundar as ideias gerais sobre as estruturas do Estado, as relações Estado-sociedade, e mostrar como elas definem as possibilidades de transformação industrial.¹⁸

Pela área de TI ser um setor de ponta, a teoria econômica ortodoxa automaticamente condenaria que países não desenvolvidos investissem em tal setor no final da década de 60, aproveitando as “vantagens comparativas” locais em setores

¹⁶ BAER, Werner. *Resenha Bibliográfica do texto “Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil”*, de Peter Evans. PPE 10(1), 1980. p. 342. Disponível em: <<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/502/444>> . Acesso em: 20 dez 2013.

¹⁷ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011, p. 198.

¹⁸ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 36-37.

abundantes em mão de obra ou de menor nível tecnológico. Justamente por partir de casos concretos de desenvolvimento industrial, com diferentes graus de sucesso, Evans observa que é possível que países aparentemente atrasados mudem suas rotas de desenvolvimento para favorecer setores que, a princípio, apenas países de tecnologia mais avançada teriam oportunidade.

Ele conclui ainda que a intervenção estatal foi fundamental para tal empreitada, e adiciona que o debate entre a “quantidade” de intervenção estatal é infrutífero, pois fora da teoria idealizada, sempre há intervenção política no mercado. Ademais, afirma que o debate não deve focar na “quantidade” de intervenção, mas sim no tipo de intervenção para cada cenário envolvido.¹⁹

I.2.1 *O conceito de Desenvolvimento*

Para Evans, a concepção de desenvolvimento não depende apenas da trajetória local de transformação econômica, sendo definido também pelas relações internacionais entre setores industriais. O desenvolvimento numa economia globalizada não depende apenas do desempenho das empresas locais, mas também da hierarquia entre setores industriais, o que geraria uma Divisão Internacional do Trabalho (DIT).

Citando Albert Hirschman, Evans comenta que há setores de ponta onde as taxas de lucro são mais persistentes, e que alguns setores geram uma “conspiração multidimensional” a favor do desenvolvimento, criando sinergias empresariais, externalidades positivas para outros setores da economia e induzindo grupos políticos à coalizão desenvolvimentista.²⁰

Evans argumenta então que as “vantagens comparativas” podem sim ser construídas. Com esse argumento, seria possível que um país alterasse sua rota de desenvolvimento para nichos de mercado mais vantajosos no longo prazo. Evans ainda comenta sobre a concepção de “ciclo de produto”, onde os produtos também têm suas trajetórias de desenvolvimento. Como revela o autor, “os automóveis e o ferro sustentaram uma ‘conspiração multidimensional’ nos Estados Unidos durante a

¹⁹ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 36.

²⁰ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 32.

primeira metade do século XX, mas não no Brasil na segunda metade”²¹. Com isso, um setor de ponta em determinada época pode no futuro se tornar um setor retardatário no cenário global.

Partindo dessa premissa, seria possível que alguns países alterassem suas trajetórias de desenvolvimento, alcançando melhores hierarquias na DIT. Esses setores então gerariam não apenas maiores lucros e acumulação de capital, mas facilitariam avanços tecnológicos e desenvolvimento de outros setores secundários na economia, promovendo avanços em objetivos sociais e de bem-estar como um todo. De acordo com Evans:

Considerando que as dotações institucionais e o exercício de políticas industriais podem redefinir a gama de produtos que um país produz, e que produzir tipos diferentes de mercadorias tem amplas implicações no desenvolvimento, a discussão sobre as formas adotadas pelos Estados para facilitar a entrada da indústria local em novos setores assume uma importância central para compreender os Estados, o desenvolvimento nacional e a própria divisão internacional do trabalho.²²

1.2.2 Abordagem Institucional Comparativa (AIC) e a concepção de Estado

O autor adota uma metodologia que o mesmo denomina Abordagem Institucional Comparativa (AIC). O termo “institucional” é usado, segundo Evans, “porque busca explicações que vão além dos interesses utilitaristas de indivíduos, procurando compreender os padrões mais duradouros de relacionamento nos quais se inserem tais interesses”²³. Já o termo “comparativo” refere-se ao foco em variações concretas de casos históricos, em vez de explicações teóricas genéricas e abstratas.

As diferentes trajetórias econômicas entre os países (e as respectivas configurações de Estado) por si só demandam estudos comparativos que rejeitem uma concepção teórica de um Estado genérico. A AIC busca reunir evidências históricas, identificando políticas industriais, relações sociais e os contextos sobre os quais estão inseridos. Essa abordagem reconhece os resultados econômicos como produtos não apenas de mecanismos de funcionamento de mercado, mas também de instituições sociais e políticas que moldam esse mercado. Segundo o autor:

²¹ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 32.

²² EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 35.

²³ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 44.

Tanto as ações do Estado como suas consequências para o desenvolvimento se tornam contingentes do contexto no qual estão imersas. Sendo assim, a melhor maneira de realizar uma análise comparativa é começar identificando as diferenças contextuais para então buscar as regularidades fundamentais.²⁴

Para Evans, é necessário que se rejeite o típico reducionismo que a teoria econômica convencional faz do Estado. Para o autor o “Estado não pode ser reduzido a uma agregação de interesses de indivíduos no poder, à soma vetorial de poderes políticos ou à expressão condensada de alguma lógica de necessidade econômica”²⁵. Um Estado, sendo um produto histórico de uma sociedade ao longo do tempo, não deve ser encarado como mero representante de interesses específicos; ele acaba sendo um ator social em si, com características especiais que permitem influenciar o curso das mudanças estruturais (econômicas ou sociais).

1.2.3 Burocracia Weberiana

Através do seu trabalho conjunto com Dietrich Rueschemeyer²⁶, Peter Evans procurou estudar as condições determinantes da forma pela qual o Estado exerce suas funções no desenvolvimento econômico. Como comentado por Fiani:

Em sua análise Dietrich Rueschmeyer e Peter Evans (1985) derivam a necessidade da intervenção do Estado no funcionamento do sistema econômico a três motivos, não necessariamente independentes: 1 - a superação de falhas de mercado; 2 - superação de resistências sociais ao processo de desenvolvimento econômico; 3 - superação de resistências sociais à redistribuição de renda na sociedade. Todos esses motivos demandariam a intervenção da racionalidade administrativa do Estado, superando a racionalidade atomizada do indivíduos.²⁷

Segundo Evans, para que o Estado cumpra tais funções no desenvolvimento, ele precisa possuir certa autonomia em relação aos interesses das elites locais. Assim, seria por meio de uma burocracia “profissional, recrutada por mérito, e com uma

²⁴ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 58.

²⁵ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 44.

²⁶ RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. *The state and the economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention*. In EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda.B *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

²⁷ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 200.

remuneração que produza espírito de corporação e senso de valor próprio”²⁸ que o Estado teria capacidade para formular e implementar políticas coerentes com o desenvolvimento econômico nacional. Essa estrutura interna é bastante semelhante ao conceito de burocracia weberiana do sociólogo e economista alemão Max Weber.

Essa definição de burocracia que Peter Evans (referenciando Max Weber) postula refere-se a um conjunto de normas e estruturas que induzem à competência. O autor comenta sobre como o termo “burocracia” atualmente é usado com diferente conotação, seja como uma expressão genérica que significaria “aparato organizacional do Estado”, ou mesmo pejorativamente, como estruturas ineficientes, arcaicas ou corruptas do Estado²⁹.

O autor lamenta que o termo “burocracia” tenha perdido seus significados weberianos e argumenta que é justamente a falta de burocracia – e não seu excesso – que caracteriza os casos históricos relacionados a ineficiências administrativas e corrupção. Quanto mais o corpo organizacional do Estado se assemelhar com o ideal burocrático weberiano, mais eficiente e mais imune a interesses particulares ele será. Sendo assim, em relação aos países em desenvolvimento, particularmente conhecidos por problemas na organização, eficiência e corrupção do Estado, Peter Evans conclui:

O diagnóstico popular e acadêmico dos problemas dos Estados do terceiro Mundo como sendo de ‘burocracia excessiva’ é uma interpretação errônea. A verdadeira burocracia é escassa e não excessiva. É a ausência de estruturas burocráticas que levam ao pesadelo utilitarista do Estado, caracterizado por um conjunto de autoridades que visam a seus próprios interesses, usando os seus cargos para propósitos de maximização individual. Os Estados ineficientes são caracterizados precisamente pela falta de normas burocráticas e padrões previsíveis de relações dentro do aparato do Estado. Até os Estados mais eficientes precisam lutar para manter as normas e as estruturas burocráticas.³⁰

Uma burocracia weberiana não serviria apenas para transformar o Estado resistente a interesses individualistas. Para Evans, “a capacidade do Estado para sustentar mercados e o processo de acumulação capitalista depende de a burocracia ser

²⁸ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 204.

²⁹ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 71

³⁰ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, p. 106.

uma entidade corporativamente coerente na qual indivíduos veem os objetivos corporativos como a melhor forma de maximizar seus interesses individuais”³¹.

Evans não argumenta sobre burocracia apenas no sentido teórico. Pelo contrário, a perspectiva weberiana acaba criando uma hipótese comparativa para a AIC: as diferenças na estrutura do aparato estatal implicariam diferentes graus de eficácia. Com essa análise seria possível “ir além da identificação tautológica dos Estados desenvolvimentistas como aqueles que induzem o desenvolvimento, e explicar as diferenças na desempenho desenvolvimentista com base em contrastes estruturais duradouros”. Sobre a importância da hipótese weberiana na AIC, o autor revela

Para explorar o potencial da abordagem institucional comparativa, a hipótese Weberiana deve ser analisada à luz de diferentes países e agências governamentais. Examinar as agências envolvidas em determinados setores industriais, como faz esse estudo, é uma maneira de adicionar elementos empíricos à ideia de escassez, e não o excesso de burocracia que impede o desenvolvimento. A ideia é identificar as diferenças na forma como os Estados são organizados e então associar essas diferenças às variações obtidas em termos de desenvolvimento.³²

I.2.4. *Estado Predador, Estado Desenvolvimentista e Estado Intermediário.*

I.2.4.1 Estado Predador

Para ajudar na classificação e estudo dos casos históricos de desenvolvimento, Peter Evans sugere uma tipologia de Estado de acordo com sua relação com a sociedade e estrutura interna, fatores que moldariam a atuação do Estado na economia e na eventual promoção (ou não) do desenvolvimento³³. Essas denominações são o Estado Predador e o Estado Desenvolvimentista.

O autor comenta sobre o risco de se usar esses conceitos teóricos idealizados como “rótulos”, apenas classificando Estados e suas políticas após observar resultados. Mais importante do que classificar Estados *ex post* seria observar as características internas e instituições presentes em cada tipo de Estado e identificar aquelas que estão associadas com o desenvolvimento. Segundo Evans:

³¹ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, p. 59.

³² EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004, p. 71.

³³ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 209.

se os dois tipos [de Estado] idealizados servissem apenas para colocar rótulos em resultados divergentes, eles não nos levariam muito longe. O importante é estabelecer uma conexão entre o impacto de desenvolvimento e as características estruturais do Estado – sua organização interna e sua relação com a sociedade. Felizmente, existem diferenças estruturais bem definidas entre Estados predadores e os desenvolvimentistas.³⁴

O autor denomina Estados Predadores da seguinte forma:

Os Estados predadores não têm como impedir que aqueles beneficiados por altos cargos busquem realizar seus próprios objetivos. As relações pessoais se tornam o único elo de coesão e a maximização do interesse individual tem precedente sobre a busca de objetivos coletivos. As relações com a sociedade são relações entre indivíduos em cargos de poder e não de conexões entre o povo e o Estado como organização. Em síntese, os Estados predatórios são caracterizados por uma carência de burocracia, como definiu Weber.³⁵

O autor utiliza-se do exemplo do Zaire (atualmente República do Congo), sob o regime de Mobutu, como caso quase que arquétipo de Estado predador. O próprio autor comenta que o referido caso se assemelha às concepções de Estado dos modelos neo-utilitárias, como na Teoria de Busca de Renda³⁶.

I.2.4.2 Estados Desenvolvimentistas

Em relação aos Estados Desenvolvimentistas, Evans procura ir muito além de conceitos tautológicos. Para ajudar a definir a natureza de Estado Desenvolvimentista, ele argumenta sobre a questão da autonomia proporcionada pela burocracia weberiana e a parceria necessária com o capital privado para levar adiante projetos econômicos.

No tipo idealizado de Estado Desenvolvimentista, o poder burocrático institucionalizado impede que funcionários se utilizem da máquina pública em benefício próprio, além de permitir que o Estado aja de forma coerente para administrar os bens coletivos. Porém, apenas questões relacionadas à honestidade e ao profissionalismo do corpo burocrático não são suficientes para classificar um Estado como “desenvolvimentista”. O fator fundamental é a postura empreendedora que o Estado assume em prol do desenvolvimento econômico de longo prazo. Este deve ser

³⁴ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 37.

³⁵ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 37.

³⁶ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 209.

capaz de “formular projetos que vão além da reação às exigências imediatas dos representantes politicamente poderosos”³⁷.

Nesse ponto, o conceito de autonomia de Peter Evans (*embbded autonomy* no original) se difere do insulamento burocrático de Weber. O Estado precisa de relações com a sociedade para ser capaz de efetuar transformações econômicas e institucionais necessárias ao desenvolvimento. Como defende o autor, “os Estados Desenvolvimentistas devem ser imersos em uma densa rede de alianças que os vincule a aliados na sociedade civil com objetivos de transformação”³⁸.

A combinação entre autonomia e parceria é a que melhor caracteriza os Estados Desenvolvimentistas. A parceria “fornece fontes de inteligência e canais de implementação que acentuam a competência do Estado”³⁹, enquanto a autonomia permite tanto a capacitação técnica quanto a proteção contra a captura do Estado por interesses particulares. Como exemplos de Estados que possuem essas características, Peter Evans cita países asiáticos como o Japão pós-Segunda Guerra (referenciando o estudo de Chalmers Johnson)⁴⁰, Coreia do Sul e Taiwan, além de países como Suíça, Áustria e a região de Kerala, na Índia.

I.2.4.3 Estados Intermediários

O conceito de autonomia e parceria cria uma poderosa ferramenta para correlacionar aspectos estruturais e resultados econômicos observáveis. Em muitos casos, o que se observa são características que não se encaixam perfeitamente nos padrões idealizados de Estado Predador/Desenvolvimentista. Evans denomina os países que se encontram nesse intervalo de Estados Intermediários. Para o autor, o Brasil seria um desses Estados Intermediários, onde a existência de “bolsões de eficiência” como o BNDES⁴¹ se contrastam com a influência que setores tradicionais da oligarquia possuem na política brasileira, transformando projetos de transformação industrial em oportunidades clientelistas.

³⁷ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 313.

³⁸ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 313.

³⁹ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 313.

⁴⁰ JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

⁴¹ FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 211.

Os Estados Intermediários seriam assim caracterizados não apenas por não possuírem autonomia ou parceria, mas pela falta da combinação ideal entre os dois. O autor destaca que tanto autonomia quanto parceria podem apresentar resultados perversos se isolados:

Sem autonomia, a distinção entre a parceria e captura do Estado desaparece. A autonomia sozinha não significa necessariamente um interesse no desenvolvimento, tanto no sentido estreito de crescimento econômico quanto no sentido mais amplo de melhoria do bem-estar. O segredo do Estado Desenvolvimentista se encontra no amálgama destas duas dimensões.⁴²

I.2.5 Formas de Intervenção do Estado: Custódio, Demiurgo, Parteiro e Pastoreio

Para os Estados Desenvolvimentistas (e os Estados Intermediários com pretensões desenvolvimentistas), a legitimidade do Estado está fortemente associada com o efetivo desenvolvimento industrial e crescimento econômico. Para alcançar tais objetivos, Peter Evans identifica quatro formas que o Estado pode assumir na intervenção econômica: Custódio, Demiurgo, Parteiro e Pastoreio. Cabe salientar que o autor não procura defender qual forma deve ser aplicada em cada setor, pois isso dependeria de contextos setoriais específicos. Além disso, essas formas não são exclusivas, podendo aparecer de forma combinada num mesmo setor.

I.2.5.1 Custódio

O papel de custódio é caracterizado pelo Estado regulador. Leis e normas, quando aplicadas no sentido de custódio, vão além do sentido de eliminar força e fraude nas relações de troca. A regulação nesse contexto tem como objetivo promover estímulos e incentivos – ou proibições e restrições – para que agentes privados ajam de forma premeditada, direcionada ao desenvolvimento. Conforme sustenta o autor:

Incentivos fiscais podem compensar a dificuldade em obter retornos por inovações ou encorajar investimentos de risco em setores emergentes. Mesmo políticas que são extensivamente custodiais e proibitivas podem conter facetas promocionais. Criar uma estufa protecionista restringe o

⁴² EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 93.

comportamento dos importadores e investidores estrangeiros, mas protege o capital local contra o risco de entrada.⁴³

I.2.5.2 Demiurgo

Em alguns setores infraestruturais – como transportes, energia, água e telecomunicações – o Estado tradicionalmente se apresenta como produtor direto. Mas estes cenários ainda não são o que Evans denomina de Estado demiurgo. Para ele, o papel de demiurgo é caracterizado quando o Estado mais do que complementa as carências do setor privado, buscando competir com os mesmos ou até substituí-los.

Nesse cenário, o capital local não é considerado forte e dinâmico o suficiente para gerar uma “burguesia transformadora”, capaz de iniciar novas indústrias e setores. Soma-se isso ao fato do capital transnacional não demonstrar interesse em investir no mercado local, seja por questões de escala ou risco. Assim, diante da falta de iniciativa do capital privado, poderia o próprio Estado realizar tal empreendimento industrial. Evans usa como exemplo a iniciativa sul-coreana de iniciar uma indústria siderúrgica integrada nos anos 60, quando as dotações iniciais e análises tradicionais eram totalmente contrárias a tal investimento⁴⁴.

Evans argumenta que o papel de demiurgo é melhor desempenhado em setores que geram externalidades positivas para outros setores, estimulando outros mercados e adotando novas tecnologias (como o exemplo da indústria siderúrgica sul-coreana e do setor petrolífero brasileiro). Todavia, o expansionismo demasiado do Estado demiurgo pode levar à falta de apoio e legitimidade perante os grupos privados cujo suporte é fundamental ao projeto transformador do Estado.

I.2.5.3 Parteiro

Tanto o papel de custódio (evitando excessos) quanto demiurgo (suprindo falta de iniciativa) estão relacionados com insuficiências das classes empresariais privadas. Para Evans, a capacidade de iniciativa da classe empresarial não é predeterminada, mas sim maleável pelo ambiente.

⁴³ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 116.

⁴⁴ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 117.

Com isso, o Estado poderia ajudar o surgimento de novos grupos empresariais e induzir o capital privado a realizar esforços mais desafiadores em setores de ponta. Evans chama esse papel de *parteiro*, que incorporaria a ideia de “maximizar a indução da tomada de decisões” de Hirschman⁴⁵. Uma variedade de formas pode ser utilizada para representar o papel de *parteiro*, mas a maioria envolve redução de riscos e incertezas relacionadas à entrada em um novo setor ou empreendimento. Ações relacionadas ao papel de *custódio* (como protecionismo alfandegário ou limitação de importações) podem configurar esforços para proteger o possível novo empreendimento do capital local.

Estratégias mais indiretas também podem funcionar como técnicas *parteiras*. Quando o Estado sinaliza para o mercado que um setor em particular é considerado estratégico e importante no longo prazo, isto gera expectativas positivas no empresariado local. Mesmo o capital transnacional pode ser induzido a estabelecer compromissos mais duradouros com o desenvolvimento local. Independente da técnica utilizada, o Estado como *parteiro* tem como objetivo induzir o capital privado – inibido por riscos e incertezas – a cumprir o papel empresarial de gerar novos empreendimentos em setores estratégicos.

I.2.5.4 Pastoreio

Induzir e direcionar grupos empresariais para atuar em novos setores é importante, mas quando objetiva-se uma verdadeira transformação econômica, faz-se necessário que as firmas locais se ajustem constantemente às mudanças tecnológicas e ao dinamismo de mercado. Particularmente, quando o empresariado entra em um setor de ponta, que tradicionalmente possui persistentes taxas de lucro e contínuo avanço tecnológico, o risco de perder competitividade com o tempo é elevado.

O *pastoreio* representa o Estado assumindo o papel de incentivar (ou mesmo gerenciar diretamente) a competitividade das empresas já existentes. As formas de exercer tal função variam bastante, desde incentivos fiscais e subsídios diversos para investimentos em inovação até a participação direta de empresas públicas de pesquisa e desenvolvimento específicas por setor. Este último caso é particularmente importante quando as empresas do setor não possuem escala suficiente para um departamento de

⁴⁵ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 118.

P&D eficiente. A área de pesquisa e desenvolvimento, em especial, apresenta fortes ganhos de escala, e empresas de pequeno e médio porte, sozinhas, podem precisar de uma empresa unificada (mesmo que pública) promovendo o avanço tecnológico do setor.

Esses quatro papéis fornecem ferramentas para estudar e classificar o envolvimento do Estado em setores econômicos. Evans alega que esses papéis não são excludentes, podendo o Estado utilizar-se de duas ou mais formas num mesmo setor. Cada contexto setorial é que vai indicar a melhor forma de atuação estatal.⁴⁶

⁴⁶ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 117.

CAPÍTULO II – O PLANO DE METAS DE JK

A década de 1950 foi caracterizada por forte crescimento econômico e grandes mudanças na estrutura produtiva e social do Brasil, em especial durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1960). Este governo foi marcado por uma gestão mais ativa na economia, uma estabilidade política inexistente nas décadas anteriores, e altas taxas de crescimento econômico, urbanização e industrialização.

O *slogan* da campanha presidencial de JK, “50 anos em cinco”, representava o intuito de desenvolvimento acelerado do país, que seria alcançado por meio de um plano com diretrizes bem definidas, conhecido como Plano de Metas. Neste sentido:

Durante a campanha eleitoral, Juscelino ressaltou o fato de o país estar atravessando uma fase de transição, entre um passado agrário e um futuro industrial e urbano. Assim, seu plano de governo – cujos principais elementos ele publicaria em 1955 sob o título Diretrizes Gerais do Plano Nacional de Desenvolvimento – falava explicitamente em acelerar o desenvolvimento econômico, como forma de transformar o país estruturalmente. Para Juscelino, isso exigiria ‘uma enérgica política de industrialização, a solução mais eficiente para resolver problemas de um país populoso, com um grande mercado interno em potencial e dotado de adequados recursos naturais’.⁴⁷

Quando Juscelino assumiu a presidência, a população do país girava em torno de 60 milhões de habitantes (de maioria rural), crescendo a uma taxa de 3% a.a.. Naquela época, o setor agropecuário representava 21% do PIB, percentual equivalente ao do setor da indústria de transformação. JK buscou reverter essa característica agrária por meio de fortes investimentos nos setores industriais e de infraestrutura econômica, previstos no Plano de Metas.⁴⁸

JK já tinha executado algo similar a esse plano, em menor escala, quando foi governador de Minas Gerais (1951-1955), porém com foco no binômio “Energia e Transporte”. Tanto o plano executado em Minas quanto o Plano de Metas tiveram como base estudos realizados por comissões econômicas estrangeiras ainda durante a Segunda Guerra Mundial.

Em 1951 instalou-se a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que traçou projetos para diferentes setores da economia brasileira. Os projetos mais

⁴⁷ VILLELA; André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 47.

⁴⁸ VILLELA; André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 47-48.

importantes de tal comissão buscavam solucionar supostos estrangulamentos nos setores de energia e transportes. Além disso, a CMBEU propôs a criação de um banco de desenvolvimento, que se concretizou em 1952 com a fundação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).⁴⁹

Entre as atribuições do BNDE, estava a gerência do Fundo de Reaparelhamento Econômico, cujos recursos provenientes da arrecadação pública seriam utilizados no Programa de Reaparelhamento Econômico, que consistia num dos projetos da CMBEU. Este programa não obteve muitos resultados, indicando necessidade de ser revisto, atribuição realizada pelo Grupo Misto CEPAL-BNDE⁵⁰. Sobre a importância do Grupo Misto:

O Relatório do Grupo Misto CEPAL-BNDE baseou-se na elaboração de projeções relativas ao desempenho de vários setores econômicos, baseadas na evolução recente da economia e na necessidade de acelerar o crescimento econômico. O ponto chave do relatório foi a definição, uma vez mais, de áreas prioritárias de investimento e a determinação de pontos de estrangulamento. O programa não chegou a ser implementado, mas seu mérito está no fato de ter servido de base para o programa econômico seguinte [Plano de Metas].⁵¹

O Plano de Metas, baseado nos projetos CEPAL-BNDE e nas definições da CMBEU, foi um plano quinquenal elaborado por uma equipe coordenada por Roberto Campos e Lucas Lopes. Inicialmente, ele continha 30 metas específicas, distribuídas em cinco diferentes setores: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação. O gasto orçado para tais investimentos seria de 5% do PIB no período entre 1957 e 1961. A essência do plano seria uma “estratégia de dinamização de novos setores da produção industrial”⁵², que através de investimentos públicos e privados previamente calculados, suprimiria os gargalos existentes na economia brasileira.

Posteriormente, foi adicionada uma trigésima primeira meta, a construção de uma nova capital no Planalto Central (Brasília), que seria a meta-síntese do Plano.

⁴⁹ VILLELA; André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 55.

⁵⁰ ORENSTEIN, Luiz.; SOCHACZEWSKI, Antônio Claudio. *Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 176.

⁵¹ ORENSTEIN, Luiz.; SOCHACZEWSKI, Antônio Claudio. *Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 176.

⁵² LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 127.

Entre os principais objetivos para tal mudança estavam integrar economicamente e promover o desenvolvimento do interior do país. Cabe mencionar que os gastos com a construção de Brasília não estavam previstos no orçamento do Plano de Metas.

As áreas de transporte e energia concentravam a maior parte dos investimentos previstos no Plano, com 71,3% do total dos gastos, financiados quase que totalmente pelo setor público. Já a indústria de base, sob a incumbência principalmente do setor privado, receberia 22,3% dos investimentos totais, às vezes por meio de financiamento público. Por fim, os setores de alimentação e educação ficariam com os 6,4% restantes.⁵³

Os investimentos que competiam ao setor privado se referiam principalmente aos setores automobilístico, equipamentos elétricos, construção naval e mecânica pesada. O setor automobilístico, em especial, contribuiu para alavancar o crescimento da área de bens de consumo duráveis, além de estimular os setores de autopeças, metalurgia, aço, borracha e metais não-ferrosos⁵⁴, liderando o processo de substituição de importações juntamente com a área de bens de capital.

Outro aspecto importante do governo JK foi o recurso ao capital estrangeiro privado. Dentre as medidas tomadas para atrair setores externos, temos a Instrução 113 da Superintendência de Moeda e Crédito (Sumoc), a qual permitiu que empresas estrangeiras ficassem livres para fazer investimentos na economia do país, sem cobertura cambial. Sendo assim, tal mecanismo permitiu a atração de capital externo sem pressionar a delicada disponibilidade de divisas da época.⁵⁵

No período compreendido entre 1955 e 1961, os ingressos de capital estrangeiro somaram US\$ 511 milhões, sendo 74% correspondentes à indústria de base e 26% às indústrias leves. Do total investido, 43% provinham dos Estados Unidos e 44,5% da Europa, o que demonstra a competição por novos mercados no período pós

⁵³ ORENSTEIN, Luiz.; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. *Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 177

⁵⁴ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 136.

⁵⁵ ORENSTEIN, Luiz.; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. *Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 173.

Segunda Guerra⁵⁶. Como exemplo marcante de tal investimento externo, temos a vinda das montadoras estrangeiras de automóveis.

A complexidade do Plano de Metas gerou a necessidade da criação de um organismo novo, encarregado de coordenar e implementar seus objetivos. Sob o decreto n. 38.744 de 20 de fevereiro de 1956, foi criado o Conselho de Desenvolvimento, órgão ligado à Presidência da República, constituído por um quadro técnico de especialistas liderados por Lucas Lopes, que acumulou o cargo com o de Presidente do BNDE. Tal conselho possuía grupos de trabalho, cujo foco era estudar aspectos técnicos, como, por exemplo, estrangulamento de infraestrutura, projeções macroeconômicas futuras, mercados internacionais, entre outros.

Além disso, faziam parte do Conselho de Desenvolvimento os chamados Grupos Executivos, os quais eram responsáveis pela implementação de políticas e execução das metas específicas de cada setor. Entre os grupos de maior destaque, temos: Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), Grupo Executivo da Indústria de Bens de Capital (Geimaq), Grupo Executivo da Indústria de Construção Naval (Geicon) e Grupo Executivo da Indústria Mecânica Pesada (Geimap).

Os grupos executivos foram inspirados nas Comissões Conjuntas do Plano Monnet. Este plano foi elaborado na França em 1945, visando à modernização da indústria francesa no período pós-guerra. Uma de suas características marcantes foi a atuação conjunta de empresários, burocratas e líderes sindicais na formulação de metas. Os frutos de tal coordenação geraram em 1950 o Segundo Plano de Modernização e Reequipamento Industrial francês. Vale mencionar que Lucas Lopes utilizou como inspiração para o próprio Plano de Metas este mesmo plano francês.⁵⁷

O Geia, composto por industriais da área de autopeças, empresários de montadoras estrangeiras e técnicos do governo, foi um grupo executivo de destaque, devido ao grande sucesso do setor industrial por ele coordenado. Por exemplo, previa-se na meta a produção de 347 mil veículos em 1960 e a capacidade de produção aferida neste ano foi de 321 mil veículos.⁵⁸

⁵⁶ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 134.

⁵⁷ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 113-114.

⁵⁸ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 129.

Sobre a forma operacional que o Geia encontrou para atingir tais resultados, Leopoldi sustenta que:

Como se tratava de uma meta em que as empresas eram todas do setor privado (à exceção da Fábrica Nacional de Motores – FNM), cabia ao Estado prover a coordenação dos trabalhos de implantação do setor, fornecer incentivos que atraíssem investimentos estrangeiros de risco e, por fim, arbitrar sobre a divisão de tarefas entre o empresariado local (autopeças) e o setor multinacional (montadoras).⁵⁹

Foram dados enormes incentivos às empresas que vieram ao país fabricar veículos, tais como a Instrução nº113 da SUMOC (importação de equipamentos sem cobertura cambial), financiamento do BNDE, isenções tarifárias e facilidade cambial para remessa de lucros ao exterior.

Dentre as empresas que se instalaram no Brasil, temos Toyota, Volkswagen, General Motors, Ford, Mercedes-Benz, Simca, Willys Overland, FNM (estatal), entre outras. Ademais, cabe dizer que as montadoras de autopeças ficaram concentradas na região do ABC Paulista, que em cinco anos passou a ter por volta de 150 mil empregados no setor, gerando mudança significativa na estrutura econômica do local.

No que se refere à política cambial, pode-se dizer que esta também foi um mecanismo de desenvolvimento econômico. Medidas como a Instrução 70 da Sumoc, que trouxe sistemas de taxas múltiplas de câmbio e o sistema de leilão de divisas, e a Instrução 113, que permitiu a importação de bens de capital sem cobertura cambial, foram essenciais para incentivar a entrada de investimento direto externo, mesmo em ambiente de escassez de divisas.

Tabela 1 - Balanço de pagamentos, 1956-1961 (US\$ milhões)

	1956	1957	1958	1959	1960	1961
Balança comercial	437	107	65	72	-23	113
Serviços	-369	-358	-309	-373	-459	-350
Merc. e serviços	68	-251	-244	-301	-482	-237
Transf. unilaterais	-11	-13	-4	-10	4	15
Transações correntes	57	-264	-248	-311	-478	-222
Capitais	151	255	184	182	58	288
Erros e omissões	-14	-171	-189	-25	10	49
Saldo (superávit ou déficit)	194	-180	-253	-154	-410	115

Fonte: LEOPOLDI (1991, p. 123)

⁵⁹ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 129.

Tal escassez foi agravada pelo baixo desempenho das exportações do período, em especial do café, que era o carro-chefe das exportações brasileiras. Alguns setores, classificados como prioritários pelo governo (automobilístico e naval, por exemplo), receberam câmbio preferencial para importação de equipamentos.

Além disso, é importante mencionar a Lei do Similar Nacional, que proibiu a importação de bens que pudessem ser produzidos no país. Tal ação, somada à adoção de tarifas aduaneiras protecionistas, garantiu uma reserva de mercado aos produtores locais, incentivando, assim, o processo de substituição de importações.

Em relação ao financiamento do Plano, inicialmente cerca de metade dele viria de fundos públicos, sendo a outra metade dividida entre o setor privado (35%) e as agências creditícias governamentais (15%) ⁶⁰. Os setores de energia e transporte, que representavam maior parcela dos investimentos, seriam financiados por fundos de vinculação orçamentária. Porém, nem sempre eram bem definidas as formas de captação de recursos, tanto do financiamento do Plano de Metas quanto da construção de Brasília.

Mesmo com o maior encargo do setor público no esforço de investimento, a impossibilidade política de reforma tributária forçou o governo a tomar medidas de financiamento com caráter inflacionário, provocado por um déficit público incompatível com as supostas metas de inflação previstas.

Apesar de ter sido prevista no Plano de Metas inflação de 13,4% a.a. – como hipótese macroeconômica –, a média real do período que corresponde ao governo JK foi de 22,6% a.a. ⁶¹. Neste sentido:

Pelo lado da inflação, o quadro até que não era dos piores: de fato, quando JK assumiu o poder, a variação do Índice Geral de Preços havia recuado para 12,2%, após superar 20% em 1953 e 1954. Porém, ao término dos cinco anos de mandato, a inflação girava na faixa de 30% a 40%. O quadro não era melhor no tocante às contas públicas: o déficit do governo federal dobrou em termos reais entre 1956 e 1963, sendo equivalente, em média, a um terço das receitas totais entre 1956 e 1960 e 50% entre 1961 e 1963. ⁶²

⁶⁰ VILLELA; André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 57.

⁶¹ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 136.

⁶² VILLELA; André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 48.

Algumas medidas foram tomadas visando a conter a crescente inflação do período, como o Plano de Estabilização Monetária (PEM), elaborado pelo então Ministro da Fazenda, Lucas Lopes, e o Presidente do BNDE, Roberto Campos, em 1958.

O PEM tentou conciliar a contenção inflacionária sem sacrificar os investimentos do Plano de Metas, optando por estabilização monetária gradual, se opondo às instruções do Fundo Monetário Internacional – FMI, que determinava um tratamento “de choque” monetário, para que assim fossem concedidos novos empréstimos ao Brasil pelo Export-Import Bank (Eximbank), dos Estados Unidos. Entretanto, a forte oposição política ao PEM e o comprometimento de Juscelino com o Plano de Metas levaram o presidente a cancelar as negociações com o FMI.

Os resultados industriais do Plano de forma geral foram bem expressivos. Muitas das metas projetadas alcançaram percentuais elevados de realização. A produção de energia elétrica e produção de petróleo mostraram-se próximas às metas iniciais, alcançando 82% e 76% das metas, respectivamente.

Um dos maiores destaques do período fica em torno da produção de automóveis e caminhões, que fortaleceu o processo de substituição de importações, com o crescimento conjunto do setor de bens de consumo e de capital. A decisão de favorecer o transporte rodoviário fica bem evidente quando se soma os resultados do setor automotivo com o também expressivo aumento em rodovias construídas (em detrimento ao baixo desempenho do setor ferroviário e produção de carvão mineral).

Tabela 2 - Plano de Metas: Previsão e Resultados

	Previsão	Realizado	%
Energia elétrica (1000 Kw)	2.000	1.650	82
Carvão (1.000 ton)	1000	230	23
Petróleo-Produção (1000 barris/dia)	96	75	76
Petróleo-Refino (1000 barris/dia)	200	52	26
Ferrovias (1000 Km)	3	1	32
Rodovias-Construção (1.000 Km)	13	17	138
Rodovias- Pavimentação (1.000 Km)	5	-	-
Aço (1000 ton)	1.100	650	60
Cimento (1000 ton)	1.400	870	62
Carros e Caminhões (1000 unidades)	170	133	78
Nacionalização (carros %)	90	75	-
Nacionalização (caminhões %)	95	74	-

Fonte: Orenstein e Sochaczewski (1989, p.180)

Os indicadores macroeconômicos indicam o relativo sucesso do Plano de Metas, assim como apontam as escolhas econômicas tomadas no período. O crescimento do PIB no primeiro ano do mandato (1956) foi de 2,9% - ainda em virtude da quebra da safra agrícola. Já no ano seguinte a economia brasileira cresceu 7,7%, mostrando substantivo salto de magnitude.

Nos anos seguintes, entre 1958 e 1960, o crescimento do PIB foi de 10,8%, 9,8% e 9,4%, respectivamente. Tais elevados números levam a concluir que a ação premeditada do Plano de Metas foi a grande responsável por tal sucesso econômico, e eliminam qualquer possibilidade de que apenas fatores circunstanciais, relacionados ao mercado externo ou consequências de “livre-mercado” foram determinantes. Não obstante os problemas ocorridos (especialmente relacionados à inflação e contas públicas), existe um consenso na execução política e industrial do período, o qual indica que “o governo foi bem-sucedido, conseguindo consolidar a infraestrutura energética, de transportes e de insumos básicos no país, implantando novos setores da indústria pesada e aliviando a importação desses itens”⁶³.

Como “legado” negativo do período 1956-1960, alguns indicadores (ver tabela 3) apontam graves dificuldades do governo em lidar com questões-chave da economia. Entre os piores, destaca-se a inflação, visto que o IGP chegou a crescer 24,4% em 1958, 39,4% em 1959 e 30,5% em 1960⁶⁴. Além disso, as exportações tiveram um fraco desempenho, evidenciado pelo forte declínio das exportações do café, que por muitos anos foi o grande produto brasileiro no exterior.

Vale mencionar que o rápido avanço da indústria se deu por meio de um forte aumento da dívida externa. Isso ocorreu porque o balanço de pagamentos foi sempre deficitário (exceto no primeiro ano de governo) devido à evasão de divisas, tanto pela remessa de lucros de empresas quanto pelo pagamento da dívida, e aos baixos índices de exportação. Com isso, a dívida externa do país passou de US\$ 2 bilhões para US\$ 2,7 bilhões no período compreendido entre 1955 e 1960. Como o Brasil deveria pagar

⁶³ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 116.

⁶⁴ VILLELA, André. Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 59.

70% da dívida nos três anos posteriores, parte dela ficou de legado para o governo de Jânio Quadros, que reclamou da situação.⁶⁵

Tabela 3 – Economia Brasileira: Síntese de Indicadores macroeconômicos (1956-1963)

	1956-60	1961-63
Crescimento do PIB (% a.a.)	8,1	5,2
Inflação (IGP dez/dez., % a.a.)	24,7	59,1
FBCF (% PIB a preços correntes)	16	15,2
Tx. de cresc. das exportações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	-2,3	3,5
Tx. de cresc. das importações de bens (US\$ correntes, % a.a.)	3,2	0
Balança comercial (US\$ milhões)	125	44
Saldo em conta corrente (US\$ milhões)	-290	-296
Dívida externa líquida/Exportação de bens	1,9	2,4

Fonte: Villela (2005, p. 48)

A simples análise de índices macroeconômicos agregados não é suficiente para medir o real impacto do Plano de Metas na economia brasileira. Faz-se necessário observar as mudanças estruturais produtivas ocorridas no país, com o exame da participação percentual dos setores de atividade no PIB. Desta forma, comparando-se a variação da importância da agropecuária e dos diversos setores industriais, pode-se verificar que as ações do plano elevaram os índices de desenvolvimento econômico e tecnológico do Brasil. Como observam Orenstein e Sochaczewski:

Não é fácil proceder-se a uma avaliação final das consequências do PM [Plano de Metas]. Sem dúvida representou um impulso extraordinário ao desenvolvimento. A estrutura econômica modificou-se rapidamente com o crescimento do setor industrial, sua modernização e implantação de novos ramos. As bases para a solução dos problemas de infraestrutura foram lançadas para atender tanto à demanda imediata como para prever expansões futuras. (...) A construção da nova capital constituiu-se em um dos fatores de êxito do plano, encaminhando a solução para a antiga preocupação de se iniciar a ocupação da faixa não-litorânea do país.⁶⁶

Em 1955, o peso relativo do setor agropecuário era de 23,5% do PIB, enquanto o do setor industrial era de 25,6%, com a indústria da transformação representando 20,4%. Já no ano de 1960 o setor agropecuário regrediu a 17,8% do

⁶⁵ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 135.

⁶⁶ ORENSTEIN, Luiz.; SOCHACZEWSKI, Antônio Claudio. *Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 180-191.

PIB, com a indústria alcançando elevados 32,2%, com 25,6% relativos à indústria da transformação. Essa nítida troca de peso setorial demonstra um avanço na estrutura produtiva do país. Em particular, esse aumento da importância industrial foi liderado pelos setores de bens duráveis e bens de capital.⁶⁷

Por fim, vale destacar que os indicadores sociais apresentaram melhorias bastante significativas no período. Na década de 50, a expectativa de vida passou de 45,9 para 52,7 anos, enquanto a taxa de mortalidade infantil caiu de 144,7 para 118,1 por mil nascidos com vida. Ademais, o índice de analfabetismo, que no início da mencionada década atingia mais da metade da população acima de 15 anos, passou a atingir apenas 40% das pessoas da mesma faixa etária em 1960.⁶⁸

Tendo em vista todo o exposto, conclui-se que apesar dos problemas ocorridos durante a implantação do plano (em especial a inflação), a análise conjunta dos indicadores econômicos e sociais demonstra que o Plano de Metas obteve sucesso em relação às suas metas econômicas diretas e também no que se refere aos seus objetivos mais indiretos (referentes aos aspectos sociais e de integração nacional). Lessa o define como “mais sólida decisão consciente e planejada, em prol da industrialização, na história econômica do país”.⁶⁹

⁶⁷ VILLELA; André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 50.

⁶⁸ VILLELA; André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 49.

⁶⁹ LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. 2. Ed., São Paulo, Brasiliense, 1981, p.27

CAPÍTULO III – ANÁLISE DO PLANO DE METAS À LUZ DAS TEORIAS DESENVOLVIMENTISTAS

O presente capítulo busca analisar o Plano de Metas a partir das teorias desenvolvimentistas de Chang e Evans descritas no capítulo 1 desta monografia. Sendo assim, correlacionaremos as medidas e políticas realizadas durante a execução do governo JK com as características definidas nos modelos teóricos desenvolvimentistas anteriormente mencionados.

III.1 Identificando os conceitos teóricos de Ha-Joon Chang no Plano de Metas

No que se refere à própria criação do Plano de Metas, identifica-se o primeiro papel do Estado proposto por Chang, que está relacionado à ideia de coordenação para mudança. Partindo do princípio que o objetivo é o desenvolvimento econômico de longo prazo, caberia ao Estado, como agente central, constituir um plano que envolvesse e afetasse grande parte dos agentes econômicos. Somente ele teria escala e recursos para analisar os inúmeros setores e aspectos da economia, detectar gargalos de infraestrutura e identificar áreas que, a princípio, seriam estratégicas para gerar as mudanças estruturais necessárias. Neste sentido, Leopoldi ilustra bem esse aspecto das políticas brasileiras:

Um dos traços mais marcantes da política do período foi o planejamento, isto é, o estabelecimento de metas industriais concretas, bem como a constante supervisão dessas metas por novos organismos, nos quais operavam técnicos preparados. Celso Lafer mostrou muito bem, em seu estudo do plano, que as metas que foram integralmente cumpridas eram justamente as coordenadas por esse núcleo técnico.⁷⁰

Observando setorialmente, podemos identificar o papel realizado pelos grupos executivos como outro exemplo de coordenação gerenciada pelo Estado, visando uma mudança estrutural predeterminada. Como caso ilustrativo, tem-se o setor de indústria mecânica pesada, gerenciado pelo Geimape. A administração do grupo, que trabalhou em conjunto com representantes da Abdib (Associação Brasileira de Indústrias de Base), obteve para o setor um crescimento da produção real interna no valor de 93,4%

⁷⁰ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 134.

no período entre 1958 e 1961, enquanto as importações no mesmo período cresceram apenas 11,7%.⁷¹

A concepção do Estado de Chang como provedor de visão de longo prazo é patente na forma como a proposta desenvolvimentista foi capaz de ser abraçada, em forma de adesão e apoio político, pelo empresariado (tanto local quanto investidores estrangeiros). Com o Estado indicando que irá investir e estimular determinados segmentos da economia durante um longo período, os agentes reduzem suas incertezas e criam expectativas positivas de crescimento econômico.

A própria vinda das montadoras estrangeiras dependeria das mesmas terem confiança no mercado local no longo prazo, pois incentivos fiscais e de financiamento não seriam suficientes se não houvesse expectativa positiva em relação ao mercado consumidor brasileiro futuro. Essa atmosfera de confiança/otimismo pode ser fortalecida com o Estado indicando ao mercado rotas nas quais pretende investir através das intervenções setoriais diretas e do compromisso com o crescimento repercutindo no crédito e gasto públicos.

Ainda no que diz respeito ao papel de provedor de visão de longo prazo, um importante exemplo seria a continuidade entre projetos de desenvolvimento baseados na consolidação da infraestrutura que existiu entre os governos de Getúlio Vargas e JK. Com políticas industriais de bases semelhantes, a estabilidade traria mais confiança ao mercado sobre a rota de desenvolvimento a ser traçada. Segundo Leopoldi:

No Brasil as presidências Vargas e Kubitschek significaram a continuidade do bloco partidário formado pelo PSD-PTB no Congresso, e de um projeto de desenvolvimento baseado na consolidação da infraestrutura. Permaneceu também a ênfase no desenvolvimento industrial e na viabilização dos projetos sugeridos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, com a busca das mesmas agências financiadoras e dos técnicos e planejadores do BNDE, do Itamarati e da Sumoc. Quando JK assumiu a presidência e indicou Lucas Lopes para presidir o BNDE, este obteve junto ao Eximbank os créditos referentes aos projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos aprovados na era Vargas, mas não viabilizados naquela ocasião. Este é um bom exemplo de continuidade entre os dois governos.⁷²

⁷¹ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. P. 133.

⁷² LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 137

O terceiro papel do Estado de Chang para o desenvolvimento econômico se refere à construção de instituições necessárias para executar seu projeto de desenvolvimento e gerenciar as novas relações de produção. O Conselho de Desenvolvimento, juntamente com os Grupos de Trabalho e Grupos Executivos que faziam parte dele, foram instituições fundamentais para a concepção e execução do Plano de Metas.

Os grupos executivos “representavam um investimento novo na administração brasileira, uma inovação que passava ao largo de uma reforma administrativa de difícil trânsito pelo Congresso”⁷³. Esse mecanismo permitiu um diálogo entre empresários e burocratas no que tange ao cumprimento e ajuste das metas de acordo com as necessidades de cada setor. Leopoldi denomina tais grupos de “organismos neocorporativos”, criando espaços decisórios setoriais que facilitaram a realização das metas⁷⁴.

A importância dessa nova instituição é bem exemplificada pelo Geia. Inclusive Peter Evans, ao comentar sobre o tema, menciona o Geia como instrumento tanto de coordenação quanto de previsibilidade (provedor de visão de longo prazo). Neste sentido:

A implantação da indústria automobilística, que eventualmente se tornou uma das fontes de exportação do Brasil, era um projeto conjunto do Estado e das multinacionais. Shapiro descreve como a organização intergovernamental criada para supervisionar a implantação da indústria, o Grupo Executivo da Indústria Automobilística (Geia), serviu como uma “miniagência piloto” (Shapiro, 1988, 1994) do setor, fornecendo a previsibilidade e a coordenação necessárias para tranquilizar as empresas multinacionais, avessas a riscos.⁷⁵

O último papel do Estado de acordo com Chang é o de gerenciador de conflitos. Um projeto da magnitude do Plano de Metas provocaria grandes mudanças sociais e econômicas, tornando-se inevitável a ocorrência de conflitos. Como exemplo, vale mencionar a Instrução nº 113 da Sumoc, que representou um forte incentivo para as companhias estrangeiras se instalarem no país e, por este mesmo motivo, sofreu muitas críticas por parte dos industriais da Fiesp (Federação das Indústrias do Estado

⁷³ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 113.

⁷⁴ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 138.

⁷⁵ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 100.

de São Paulo) e da Sindipeças (Sindicato da Indústria de Peças para Automóveis e Similares do Estado de São Paulo)⁷⁶.

O conflito decorrente da contradição entre um discurso “nacional-desenvolvimentista” e uma estratégia de desenvolvimento industrial baseada no estímulo à vinda de montadoras multinacionais foi mitigado pelo “estilo negociador [de JK], capaz de resolver crises políticas – desde que não estivessem envolvidas na conciliação as suas prioridades não negociáveis”.⁷⁷

Outro exemplo relevante de conflito causado pela nova rota de desenvolvimento foi a crise do setor cafeeiro. A perda da importância relativa do setor coincide com o processo de industrialização do Brasil, já que a participação do café no PIB caiu pela metade (de 4% para 2%) no final do governo JK⁷⁸. A escassez de divisas e os problemas cambiais do período levaram o governo a favorecer os recursos cambiais para a indústria.

Insatisfeitos com os prejuízos e a perda da hegemonia do café, os representantes do setor organizaram em outubro de 1958 a “Marcha da Produção”, cuja finalidade era entregar a JK um conjunto de reivindicações para recuperar o setor. Às vésperas do dia da marcha, que iria de Londrina ao Rio de Janeiro, tropas do exército mobilizadas pelo Ministro da Guerra Marechal Lott cercaram as principais fronteiras entre o Paraná e São Paulo com o intuito de reprimir a passeata. Diante da ameaça das tropas, as lideranças do movimento decidiram por cancelar a marcha.⁷⁹

III.2 Identificando os conceitos teóricos de Peter Evans no Plano de Metas

No que tange à criação do Plano de Metas, podemos analisá-lo como uma tentativa de mudar a trajetória de desenvolvimento do país, na concepção de Peter Evans. Observando o contexto global e a hierarquia entre os setores industriais – o que

⁷⁶ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 131.

⁷⁷ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 137.

⁷⁸ VILLELA, André. *Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963)*. In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 54.

⁷⁹ CESÁRIO, Ana Cleide Chiarotti; NOLLI, Joana D’Arc Moreira. *A “Marcha da Produção” durante o governo JK: Discurso e acontecimento*. 33º Encontro Nacional do Ceru, 2006. p.172. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/ceru/anais/anais2008_2_ceru06.pdf> . Acesso em: 13 nov 2013.

define a Divisão Internacional do Trabalho – o Estado então promoveria determinados setores que seriam capazes de gerar uma “conspiração multidimensional” a favor do desenvolvimento. De acordo com Evans:

As restrições globais também estabelecem limites, definindo possíveis papéis setoriais. Dos minerais aos automóveis, as estratégias setoriais locais devem continuamente lutar pelos limites impostos pela forma como a produção e os mercados são estruturados globalmente. Como organizadores dos mercados globais e proprietários da tecnologia estado-da-arte, as empresas transnacionais são a incorporação mais óbvia das restrições globais. Sua postura mutável em relação às estratégias locais oferece uma boa indicação de como os limites estão mudando com o tempo. Como é visto mais claramente com automóveis, a negociação impossível de uma década pode ser a estratégia dominante de outra.⁸⁰

Pode-se concluir que na formulação do Plano de Metas tais considerações contextuais foram feitas. Um melhor posicionamento nessa DIT geraria vantagens econômicas em termos de maior crescimento do produto e uma possível melhoria no bem-estar, o que legitimaria a intervenção do Estado. Conforme afirma Leopoldi, a “estratégia usada para a tomada de decisões na área econômica no governo JK envolvia um acompanhamento dos eventos no cenário internacional com vistas à inserção do Brasil no jogo das grandes potências capitalistas, e o atendimento às pressões de setores econômicos e políticos”.⁸¹

Uma das formas de observar essa mudança de trajetória de desenvolvimento é comparando a variação dos pesos setoriais antes e após o Plano de Metas. O setor agropecuário brasileiro em 1955 tinha peso relativo de 23,5% do PIB, contra 25,6% do setor industrial, e já no final do governo JK, em 1960, os percentuais se encontravam em 17,8% e 32,2%, respectivamente⁸². Além dessa transformação da estrutura produtiva, observa-se uma crescente urbanização da população do país, com uma consequente melhora em alguns indicadores sociais, conforme visto no segundo capítulo deste trabalho.

No que se refere à “conspiração multidimensional” em prol do desenvolvimento, encontra-se em Leopoldi a seguinte afirmação:

⁸⁰ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 133.

⁸¹ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 110.

⁸² VILLELA, André. Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 50.

Outro aspecto característico da industrialização da era Kubitschek foi o fato de o plano estabelecer metas articuladas entre si, de forma que o desenvolvimento de um setor provocava um efeito estimulador sobre os demais. Nesse sentido, a indústria de veículos ‘puxaria’ os setores de autopeças, metalurgia, aço, borracha e metais não-ferrosos. As indústrias de mecânica pesada e de material elétrico pesado alimentariam as usinas geradoras de energia elétrica, as refinarias da Petrobrás, a construção de ferrovias, a construção naval, a pavimentação das rodovias e a mecanização da agricultura.⁸³

As ideias centrais do argumento de Evans giram em torno do binômio autonomia e parceria. A autonomia, caracterizada especialmente por uma burocracia eficiente e livre de interesses clientelistas, garante ao Estado capacidade técnica para formular políticas de desenvolvimento de longo prazo coerentes. Já a parceria fornece ao Estado as relações que ele precisa ter com a sociedade para executar as devidas transformações econômicas e institucionais.

Ao analisar a criação e execução do Plano de Metas, pode-se observar a associação entre a qualidade do quadro burocrático e da implementação do plano. Foram determinantes para o sucesso das metas tanto as lideranças escolhidas no surgimento do plano – como Roberto Campos e Lucas Lopes – quanto a qualidade geral dos quadros técnicos envolvidos, seja nos ministérios, Grupos de Trabalho e Grupos Executivos ou no BNDE. Sobre a importância do tema:

O governo Kubitschek já encontrou agências estruturadas e com pessoal qualificado nos ministérios-chave da Fazenda e das Relações Exteriores. O Itamarati, que passara por uma reforma na sua estrutura no período de Horácio Lafer, contava com quadros bem preparados, com experiência de diagnóstico, de confecção e acompanhamento de projetos, proveniente da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE).⁸⁴

Mesmo que historicamente o quadro burocrático brasileiro como um todo possuía popularmente sua imagem associada com ineficiências (e até mesmo corrupção), existem alguns setores que divergem dessa imagem, mostrando aspectos de competência e compromisso com o desenvolvimento. Particularmente, o BNDES, que teve papel fundamental na execução e financiamento do Plano de Metas, se mostra

⁸³LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 136.

⁸⁴LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 111.

como uma dessas “exceções”, apresentando características de uma burocracia weberiana descritas pelo autor. A importância da instituição em tal contexto é defendida pelo próprio Evans:

Incapaz de transformar a burocracia como um todo, os líderes políticos tentaram criar “bolsões de eficiência” dentro da burocracia (Geddes, 1986, p. 105), modernizando assim o aparato do Estado por adição e não por transformação (ver Schmitter, 1971; Schneider, 1987a, p. 45). O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), utilizado especialmente por Juscelino Kubitschek como um instrumento de seu desenvolvimentismo nos anos 1950, era, pelo menos até recentemente, um bom exemplo de bolsão de eficiência. Ao contrário da maioria da burocracia brasileira, o BNDES oferecia “uma linha de carreira clara, responsabilidades desenvolvimentistas e uma ética de serviço público” (Schneider, 1987a, p. 633). Desde o início de sua vida institucional, o BNDES começou um sistema de concursos públicos para o recrutamento de pessoal. Surgiram normas contra a revogação arbitrária dos julgamentos da opinião dada por técnicos do banco pelos escalões mais altos. Uma maioria consistente de diretores era recrutada internamente, e um claro *esprit de corps* se desenvolveu dentro do banco (Willis, 1986, p 96-126).⁸⁵

Os grupos executivos são um bom exemplo do conceito de parceria de Evans, pois mostram como a aliança com o setor privado “fornece fonte de inteligência e canais de implementação que acentuam a competência do Estado”⁸⁶. Esses grupos permitiam que os objetivos e metas propostas pelo Plano de Metas fossem ajustados com base no *feedback* dos representantes dos setores industriais. Tal diálogo tornou possível um melhor resultado das metas definidas no Plano sem o tradicional sequestro do poder público para objetivos clientelistas. Sobre a eficiência de tais grupos, Evans comenta:

De acordo com Geddes (1986, p. 116), os projetos do Plano de Metas de Kubitschek que estavam tanto sob jurisdição de Grupos Executivos ou Grupos de Trabalhos e sob as asas financeiras do BNDES preencheram 102% de seus objetivos, enquanto os projetos que eram de responsabilidade da burocracia tradicional conseguiram apenas 32%.⁸⁷

Conforme mencionado no capítulo 1, Evans identifica quatro papéis de intervenção econômica do Estado em prol do desenvolvimento: custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio. A aplicação de tais papéis dependerá de cada contexto setorial, sendo possível a combinação de mais de um papel no mesmo setor.

⁸⁵ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 95

⁸⁶ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 313.

⁸⁷ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 95-96.

O custódio se caracteriza pela presença de um Estado regulador. No caso brasileiro, além do tradicional protecionismo industrial por meio do controle de taxas cambiais e tarifas alfandegárias, temos o exemplo da Instrução 113. Ela representou um incentivo cambial para instalação de companhias estrangeiras no país. Como permitia que o investidor estrangeiro trouxesse para o Brasil equipamentos sem cobertura cambial, oferecia um claro subsídio ao capital estrangeiro e favorecia a instalação de grandes complexos industriais.⁸⁸

Outro exemplo do papel de custódio no período em análise é a Lei do Similar Nacional, que criou uma reserva de mercado proibindo a importação de bens que pudessem ser produzidos no país. Tal vantagem reduziu os riscos associados com investimentos de longo prazo no período.

Já o demiurgo é caracterizado pela participação do Estado como produtor direto. Encontram-se diversos exemplos de tal função no período JK, com destaque especial para Petrobras (produção e refino de petróleo) e Companhia Vale do Rio Doce (produção e exportação de minério de ferro). Como outros exemplos, cabe citar CSN, Cosipa e Usiminas (produção de aço), Companhia Nacional de Álcalis (produção de soda cáustica), Furnas e CHESF (energia elétrica) e DNER (controle e construção de novas rodovias). Estas empresas não foram criadas no governo JK, mas foram utilizadas de forma persistente e relevante no período, tendo seu papel no conjunto da economia brasileira ampliado.

O Estado como demiurgo em tal contexto vai além da simples função de prover infraestrutura básica (ou de suprir carências do setor privado). Os setores escolhidos possuem a característica de gerar externalidades positivas para outros setores, ajudando na “conspiração multidimensional”, citada anteriormente. Neste sentido:

O Estado forneceu a infraestrutura energética e de transportes e os insumos básicos (aço, combustível) para o novo salto industrial. Produziu o aço, o combustível, o minério de ferro, a soda cáustica, e a matéria-prima para a indústria química. Forneceu o crédito industrial, avalizou empréstimos externos e subsidiou de variadas maneiras o câmbio, para fazer dele um instrumento de proteção industrial e de atração de investimentos.⁸⁹

⁸⁸ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 121.

⁸⁹ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 135.

Segundo Evans, o terceiro papel de intervenção do Estado no desenvolvimento é de parteiro, que está relacionado com o incentivo ao surgimento de novos setores estratégicos, até então inexistentes. O exemplo de maior destaque de parto do período foi a indústria automobilística, grande símbolo industrial da era JK.

O controle de tecnologia de ponta de automóveis por parte das grandes multinacionais, somado ao rápido desenvolvimento característico do setor, tornaria mais difícil que as novas indústrias fossem baseadas em produtores nacionais. Em relação à estratégia adotada para instalação do setor em países em desenvolvimento, Evans argumenta que pelas razões de tecnologia e escala seria difícil ao Estado ser o provedor/demiurgo de tal indústria. A mera regulação - o aspecto custodial - não seria suficiente para o surgimento, sendo a mesma relevante em casos de setores já existentes. Portanto, para o autor, as características do setor automobilístico definem que a estratégia de parto seja baseada na aliança com as empresas multinacionais, cabendo ao Estado implementar diretamente incentivos para o surgimento do setor.⁹⁰

O aparecimento do setor ocorreu em consequência de fortes incentivos do Governo para que o capital transnacional se instalasse no Brasil. Sobre o tema, Leopoldi destaca:

Os incentivos dados às empresas que se propuseram a fabricar veículos no país foram enormes. A determinação de Juscelino de dirigir, ainda presidente, o primeiro automóvel brasileiro pela Avenida Rio Branco, no Rio de Janeiro, gerou uma série de facilidades aos empresários estrangeiros: reserva de mercado através da tarifa de 1957, taxa de câmbio preferencial para a importação de equipamentos sem cobertura cambial fora do regime da Instrução nº 113, importações de equipamentos sem cobertura cambial (Instrução nº 113), facilidades cambiais para remessas de lucros para o exterior, financiamento do BNDES e isenção tarifária.⁹¹

A estratégia do parto adotada por JK foi a aliança desse capital transnacional – inaugurando o setor no país – com o fornecimento de autopeças e serviços a cargo do capital privado nacional, particularmente focado em São Paulo. Sobre o papel do Estado na implementação do setor, Evans faz a seguinte afirmação:

O Brasil foi pioneiro no Terceiro Mundo em estabelecer uma produção local de automóveis. Mesmo que a indústria implantada na década de 1950 tenha

⁹⁰ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 121-122.

⁹¹ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 130.

tomado a forma de subsidiárias de transnacionais com capital 100% estrangeiro, o papel do Estado foi crucial. Sem a capacidade do Estado de oferecer proteção contra a competição externa, além do apoio necessário, as companhias transnacionais de automóveis teriam considerado a perspectiva de investir na produção local algo entre muito arriscado e completamente insensato.⁹²

O quarto papel é o de pastoreio, que representa o Estado agindo de forma a incentivar a competitividade de empresas já existentes. Como exemplo de tal função, podemos observar a reestruturação do setor de construção naval, “recuperando a frota naval que desaparecera com a II Guerra Mundial”⁹³.

A revitalização do setor foi gerenciada pelo Geicon, que coordenou o reequipamento de quatorze estaleiros nacionais de reparo, além da instalação de dois estrangeiros. O grupo executivo contou com o auxílio da Lei 3.381, de abril de 1958 (Lei do Fundo de Marinha Mercante), que tinha como objetivo prover recursos para renovação da frota mercante nacional. Ainda eram previstos na lei a progressiva diminuição de importação e afretamento de navios estrangeiros, assim como a continuidade das encomendas de navios e o estímulo à exportação de embarcações.

Cabe comentar que poucos exemplos diretos de pastoreio foram observados na confecção deste estudo. Como a industrialização do Plano de Metas era focada na geração de infraestrutura (supressão de gargalos) e no surgimento de setores industriais inéditos (como o setor automobilístico), observam-se poucos exemplos de fortalecimento da competitividade de setores existentes, em comparação aos líderes internacionais.

Vale ressaltar que medidas que somente protegem o mercado nacional (como a Lei do Similar Nacional ou tarifas alfandegárias, por exemplo), mesmo que provessem proteção às empresas locais pela reserva de mercado, não necessariamente representam um exemplo de pastoreio, sob a concepção de Peter Evans. A questão central é o aumento da competitividade tecnológica das empresas locais em comparação às líderes do mercado internacional. Tal função está fortemente associada com inovação, pesquisa e desenvolvimento, e é justamente o incentivo do Estado em P&D das empresas locais que caracteriza exemplos de pastoreio.

⁹² EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 130.

⁹³ LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 131.

CONCLUSÃO

A experiência desenvolvimentista brasileira encontra no Plano de Metas um dos seus momentos cruciais, com uma inédita combinação de crescimento econômico acelerado, transformação da estrutura econômica e ambiente democrático. Nesse modelo brasileiro de planejamento econômico ficaram evidentes os papéis e funções que o Estado teve que desempenhar em prol do desenvolvimento econômico, de acordo com as teorias de Ha-Joon Chang e Peter Evans.

Em relação aos conceitos teóricos de Chang expostos no primeiro capítulo, no que tange aos papéis que o Estado deve desempenhar para gerar as mudanças estruturais necessárias, todos os quatro, coordenação para mudança, provedor de visão de longo prazo, construir instituições e gerenciar conflitos, foram observados no Plano de Metas.

Em particular, o conceito do Estado como “coordenador” de um projeto de desenvolvimento econômico se caracteriza como um símbolo da industrialização do Plano de Metas e da era JK. A coordenação *ex ante* gerada pelo plano e o trabalho conjunto dos grupos executivos junto ao empresariado fornecem um caso bem ilustrativo de como a coordenação potencializou o desempenho econômico dos setores afetados, o que fica ainda mais visível quando comparado com outros setores que não receberam a mesma atenção.

No que tange aos conceitos teóricos de Evans, também foram evidenciados no Plano de Metas exemplos concretos dos papéis e funções do Estado no desenvolvimento econômico. A própria concepção do plano é um exemplo de tentativa de mudar a trajetória de desenvolvimento do país, objetivo que legitimaria o projeto do governo pelas suas consequências econômicas e sociais. O Plano de Metas foi concebido de forma a estimular setores que sinergicamente gerariam uma “conspiração multidimensional” na economia. As mudanças estruturais provocadas pelo plano ficam evidentes na mudança das participações dos diversos setores no total do PIB, que ocorreram em paralelo ao crescimento agregado da economia.

A importância do binômio autonomia/parceria também foi encontrada, com o BNDES como exemplo de autonomia burocrática (weberiana), gerando resultados eficientes, e os trabalhos conjuntos dos grupos executivos com os empresários como exemplo de parceria, potencializando os projetos de transformação industrial.

Sobre os papéis diretos de intervenção econômica do Estado em prol do desenvolvimento (custódio, demiurgo, parteiro e pastoreio), também foram encontrados exemplos claros de tais funções. Em destaque, tem-se o papel de parteiro, com o surgimento da indústria automobilística brasileira como grande símbolo industrial da era JK. Conforme os argumentos de Evans expostos no terceiro capítulo deste trabalho, a participação do Estado foi o fator fundamental na instalação do setor no país. Outro exemplo de destaque é o papel de demiurgo, com a forte participação de empresas estatais, agindo como fornecedoras de infraestrutura e insumos básicos para os demais setores industriais.

Pode-se concluir também que no Plano de Metas ocorreu uma carência de exemplos de pastoreio, conceito de Evans que se refere à participação do Estado no aumento da competitividade das empresas locais (frente às líderes mundiais). Medidas de proteção de mercado local e incentivo à substituição de importações foram observadas com facilidade, porém tais medidas se correlacionam ao protecionismo, redução de incertezas e outros incentivos ligados à reserva de mercado, não se caracterizando por exemplos de aumento de capacidade de inovação, pesquisa e desenvolvimento. Poder-se-ia utilizar dessa carência como uma crítica pontual ao desempenho do plano e que como tal possivelmente trouxe limitações ao desenvolvimento no longo prazo. Tal análise foge ao alcance dos objetivos deste trabalho, mas deixa em aberto uma pauta de pesquisa histórica tentando explicar o porque algumas destas políticas não foram implementadas..

Uma característica observada foi a grande complementaridade existente entre as teorias de Chang e Evans. Quando os papéis desempenhados pelo Estado na confecção e execução do Plano de Metas são analisados na visão dos dois autores, evidencia-se grande interseção entre suas teorias, que orbitam em torno do núcleo “Estado Empreendedor”. Como caso ilustrativo, enquanto o Geia pode ser avaliado como um exemplo de coordenação, previsibilidade e uma nova instituição - fornecidos pelo Estado - segundo os conceitos de Chang, esse mesmo grupo executivo pode ser analisado como um exemplo direto de parceria entre o planejamento estatal e os setores produtivos, além de ser o grupo que executou o “parto” da indústria automobilística nacional.

Ao se comparar os objetivos expostos do Plano de Metas no início de 1956 e os resultados econômicos observados ao final do período JK, evidencia-se que a coordenação *ex ante* realizada pelo governo foi a principal responsável pelo

desenvolvimento industrial e transformações econômicas. Não obstante os problemas ocorridos no final da década de 50 (particularmente a inflação e as contas públicas), o argumento em questão deixa claro que é possível correlacionar o planejamento realizado pelo Estado e os resultados industriais observáveis.

O contexto histórico e o cenário internacional não devem ser ignorados na análise do desempenho do plano, porém foge ao alcance deste trabalho o julgamento exato das medidas do Plano de Metas em si, comparativamente com outros projetos públicos de desenvolvimento (como ocorridos no Japão, Coreia e Áustria, entre outros países)⁹⁴.

O Plano de Metas revela-se como exemplo local dos conceitos teóricos de Chang e Evans, que defendem o papel do Estado no desenvolvimento econômico, fundamental para mudança da rota de desenvolvimento de um país, especialmente para os mais atrasados. A existência de um destacado caso histórico brasileiro - com seus erros e acertos - pode servir como incentivo para que tais projetos de transformação possam ser resgatados, se aplicados com os devidos ajustes referentes às complexidades de cada contexto econômico e institucional. A utilização do caráter empreendedor do Estado é a ferramenta chave para que o país alcance o desenvolvimento econômico de longo prazo, e um exemplo nacional pode incentivar o resgate e divulgação de tal linha de pensamento econômico.

⁹⁴ EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004. p. 304-305.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAER, Werner. *Resenha Bibliográfica do texto “Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil”, de Peter Evans*. PPE 10(1), 1980. p. 342. Disponível em:

<<http://www.ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/502/444>> . Acesso em: 20 dez 2013.

CESÁRIO, Ana Cleide Chiarotti; NOLLI, Joana D’Arc Moreira. *A “Marcha da Produção” durante o governo JK: Discurso e acontecimento*. Anais do 33º Encontro Nacional do Ceru, 2006. Disponível em:

<http://www.fflch.usp.br/ceru/anais/anais2008_2_ceru06.pdf> . Acesso em: 13 Nov 2013.

CHANG, Ha-Joon. *Globalization, Economic Development and the role of the state*. Zed Books, 2003.

CHANG, Ha-Joon. *The Economic Theory of the Developmental State*. In: WOO-CUMINGS, Meredith. *The Developmental State*. University Press, 1999.

CHANG, Ha-Joon. *Industrial Policies in the 21st Century: Summarizing the Conference and Looking Beyond*. *Industrial Policies in the 21st Century: A Dialogue between Latin America and the World - An International Conference celebrating BNDES 60th Anniversary*. Disponível em:

<http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/BNDES60Internacional_summing_up.pdf>. Acesso em: 23 dez 2013.

DANTAS, Fagner Cordeiro. *Economia Política Institucionalista: a contribuição de Ha-Joon Chang para a administração política*. IV Encontro de Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. Disponível em:

<<http://www.uesb.br/eventos/encontroadministracaopolitica/artigos/EAP034.pdf>>. Acesso em: 10 Nov 2013.

ESTÊVÃO, João. *Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: o papel do Estado*. In: Working Papers, nº 8. Instituto Superior de Economia e Gestão, 2004. p. 20. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/WP_DE_CESA2004.pdf>. Acesso em: 17 Nov 2013.

EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FIANI, Ronaldo. *Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

LAFER, C. *O Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas – 1956-1961*. In: MINDLIN LAFER, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LEOPOLDI, Maria Antonieta P. *Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-60)*. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ORENSTEIN, Luiz.; SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. *Democracia com desenvolvimento: 1956 – 1961*. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

PROGRAMA DE METAS – 1956-1961 (SÍNTESE) – Presidência da República, Rio de Janeiro, 1958.

RUESCHEMEYER, Dietrich; EVANS, Peter B. *The state and the economic transformation: toward an analysis of the conditions underlying effective intervention*. In: EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE (SINAVAL). Histórico resumido da indústria de construção naval no Brasil. Disponível em: <<http://www.sinaval.org.br/docs/Balanco-Historia.pdf>> Acesso em: 04 Ago 2014.

VILLELA; André. Dos “Anos Dourados de JK” À Crise Não Resolvida (1956-1963). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André; CASTRO, Lavínia Barros de; HERMANN, Jennifer (orgs.). *Economia Brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.